

澳門都市更新地區的劃定與相關爭議問題

梁靜姮¹

一、引言

二、澳門都市更新的基礎議題

（一）澳門面積的拓展

（二）土地法律制度的發展

三、“都市更新”的進駐

（一）“都市更新”思維代替“舊區重整”

（二）都市更新地區的劃定與荊棘

1. 舊區重整之步步為營

2. 新城建設之文遺制衡

四、小結

¹ 梁靜姮，澳門大學法學院 民法學博士 高級導師。

一、引言

都市更新是一項充滿了挑戰的任務，一系列的困難涉及到公權力與個人權利的制衡。要制定相關具體的法律，並且讓法律有效地施行往往需要一個漫長的過程。歷史、政治、經濟、文化、環境、土地和人口特徵等，無一例外地左右著都市更新。

澳門都市更新的最主要最具體的制約因素，就是澳門細小的面積（32.9 平方公里）。人口密度高，土地稀缺，農業土地幾乎不存在，社會經濟隨博彩業迅速發展，這就是澳門。

二、澳門都市更新的基礎議題

（一）澳門面積的拓展

澳門原是一小島。《澳門記略》載：“……蓮花莖，即所謂一逕可達者。前山、澳山對峙於海南、北，莖以一沙堤亘其間，徑十里，廣五、六丈。莖盡處有山拔起，跗萼連蹠，曰蓮花山，莖從山而名也”²。至 1946 年，蓮花莖擴闊至二、三十丈³，約二百年間，增大四至五倍。

由於珠江每年向珠江口排出大量泥沙，而珠江口的沿岸流、環流和潮流等為泥沙的輸送和沉積提供了動力條件。加上珠江口外星羅棋布的島嶼群，為堆積提供有利的地形條件，於是澳門半島的面積便日漸增大。再加上 70 年代以來的較大規模填海造地工程，使澳門地區面積不斷擴大。

澳門特別行政區的區域包括澳門半島、氹仔島和路環島。按照第 128/2015 號行政長官公告，⁴公佈中華人民共和國國務院令第 665 號，根據中華人民共和國國務院第 116 次常務會議於 2015 年 12 月 16 日通過《中華人民共和國澳門特別行政區行政區域圖》，自 2015 年 12 月 20 日起施行，調整了澳門特別行政區的陸地界線，明確了水域管理範圍。澳門特別行政區的土地總面積為 32.9 平方公里(2018 年 12 月)。⁵澳門有限的面積，促使澳門的土地政策和法律一直

² (明)屈大均：《廣東新語》卷二<地語>。

³ 何大章、繆鴻基：《澳門地理》，廣東文理學院，1946 年。轉載於黃就順等著：《澳門地理》，澳門基金會、中國友誼出版公司出版，1993 年，第 18 頁。

⁴ 第 128/2015 號行政長官公告，命令公佈中華人民共和國國務院令第 665 號及中華人民共和國澳門特別行政區行政區域圖的中文本及葡文譯本。

⁵ 資料來源：澳門特別行政區地圖繪製暨地籍局，https://www.dsgc.gov.mo/CHT/knowledge/geo_position.html

查於 2019 年 2 月 26 日。

在強大的壓力下發展。

(二) 土地法律制度的發展

澳門面積狹小，自二十世紀初葉，人口漸增，為解決居住問題及城市化，填海造地就成為土地政策的主導思想。

由於澳門土地分國有土地和私有土地兩類，政策和法律制度亦相應地分兩種。

對私有土地而言，政府不能強行徵收，以達到某種城市化的目的。一般唯有採取較溫和的手段，頒佈《都市建築總章程》，⁶以限制房地產發展的條件，特別是利用《都市建築總章程》規定的“街道準線圖”，以統一街道寬窄的規劃。即當某些私有地段計劃發展前，先到土地工務運輸司申請一份該地段的“街道準線圖”，作為圖則設計的標準。如為擴寬街道，該地段便需將面積減少，所減少的面積交給政府作為地區公產。如該地段離街道準線有一距離，則該地業主可向政府購買該部分土地，而面積可增大。

由於部分業主會因不滿被減少的面積過大，當參閱“街道準線圖”後往往中止發展；或當被減少的面積很大，足以和政府交換另一土地，則向政府交涉以獲得交換。因此，對私有土地的控制便多所制肘。

直到 1992 年頒佈第 12/92/M 號法律《因公益而徵用的制度》⁷，可透過金錢的補償以推行城市化或街道重整，對私有地的問題才能基本上解決。第 12/92/M 號法律，該法一共二十七條，分別對徵收的一般原則、程序以及補償等方面作出了規定，尤其是當中的第 6 條與第 7 條首次規範了被徵收財產的索還。然而，這一部在 1992 年制定的法律並沒有即時生效，因為立法者在其第 24 條與第 27 條中規定了一個生效條件：只有當總督以補充法例所制定的施行細則公佈三個月以後才生效。然而，這個施行細則卻一直等到 1997 年才得以制定，這也就是第 43/97/M 號法令。由於是施行細則，1997 年的立法比較詳盡，一共有六十一個條文，其中第 53—58 條是關於被徵收財產的歸還程序。

從立法淵源看來，澳門第 12/92/M 號法律以及後來的第 43/97/M 號法令均受到葡萄牙的相關立法影響；其內容有很多與葡萄牙 1991 年以第 438/91 號法令通過的《徵收法典》（Código das Expropriações）⁸類似。

至於國有土地方面，主要由填海造地而得的土地。可由土地工務運輸司設

⁶ 8 月 21 日 第 79/85/M 號法令《都市建築總章程》

⁷ 8 月 17 日，第 12/92/M 號法律《因公益而征用的制度》。

⁸ 參閱 Adalberto Costa, Ví tor Ribeiro: Urbanismo: Regime jurídico da urbanização e edificação, Vida Económica, setembro 2018, p259.

計、規劃，再由地圖繪製暨地籍司計算界址點並放樣，然後將各地段逐一以批地形式批出發展，因此政策在執行上頗為順利。

土地政策的法律依據為《土地法》，這部法律曾經從葡國原套搬到澳門使用。對澳門的社會環境並不完全適合。⁹所以在1964年前所批出的土地，雖已明細分劃為租借、租賃或臨時性佔用等各項，但並未能認真落實執行。且批給期限頗長，一般可至五十年，甚至長達七十五年。¹⁰直至1965年認為土地有價，¹¹再不應任意批給，於是將《土地法》略作修改，而將年期縮短至二十五年。至1980年，為澳門地區而頒行的《土地法》更修改可短至十五年，每次續約不得超過十年。¹²至於土地利用方面，除由發展商通過批地方式獲得土地發展為工業用地、住宅或商業用途外，政府亦主動將某些地段劃分為社會房屋、經濟房屋、公務員宿舍及社會設施如學校、青少年活動中心、文化康樂活動中心等。

澳門雖經葡萄牙人約四百年的管治，在澳門回歸前，澳門的都市更新發展主要可以分為五個階段：即第一階段為1964年及以前；第二階段為1965年至1980年；第三階段為1981年至1983年；第四階段為1984年至1993年；最後階段為1994年迄今。

第一階段，為1964年及以前，此一階段可稱為無法可依階段。¹³儘管城市規劃的草案早已存在——即外港新填海的填土及城市化計劃（遠在1923年已制定方案）——且市內建築物的興建一律要遵守“街道準線圖”的規定，但總因法制不完全，官商勾結，於是土地多由有權勢人士占用，或發展商在獲知某街區的街道設計後，搶先在計劃公佈前辦妥房地產拆建的手續，使免受“街道準線圖”的約束而可興建得更高或面積不受影響的樓宇，這就是城市舊區街道不能平直寬闊的原因。¹⁴

由於早期的人口不多，澳門政府並未大力鼓勵、亦無需鼓勵開發土地。很多空置地可因某些社會知名人士、或懂法律途徑人士或建築業者，向政府申請批給。於是面積較細小的地段便一幅幅地相繼批出，以興建私人住宅。當時，澳門的造船業仍頗發達，不少業者向政府申請批地興建造船廠或鋸木廠，於是由提督

⁹ 參閱 李崇汾：《澳門公共行政中的土地政策和管理》，載於《澳門研究》，第8期，1998年，第188-221頁。

¹⁰ 參閱 李崇汾：《澳門公共行政中的土地政策和管理》，載於《澳門研究》，第8期，1998年，第188-221頁。

¹¹ 澳葡政府於1965年8月21日頒佈的第1679號立法條例，即《澳門地區公地佔用及批地條例》。此條例曾兩次修改：1971年11月20日澳門政府頒佈了第1860號立法條例，修改了批地方式和地稅等規定；1973年5月19日頒佈了第22/73號立法條例，補充了1971年立法條例中有關批地方式的規定。

¹² 1980年7月5日澳門立法會通過的第6/80/M號法律，即當年的澳門《土地法》。此法律取代了1971年的立法條例，但1973年的立法條例仍然有效。

¹³ 參閱 李崇汾：《澳門公共行政中的土地政策和管理》，載於《澳門研究》，第8期，1998年，第188-221頁。

¹⁴ 參閱 李崇汾：《澳門公共行政中的土地政策和管理》，載於《澳門研究》，第8期，1998年，第188-221頁。

馬路至今沙梨頭水上街市一帶，皆為造船廠或鋸木廠。¹⁵在 1964 年前係以臨時佔用形式批給，直至 1965 年才改為二十五年期的租賃形式。各造船廠或鋸木廠多在 80 年代中、後期相繼更改用途，改建為工業樓宇或商住樓宇。¹⁶

自 1949 年開始，大量移民由內地湧入。¹⁷天主教會以慈善團體名義和政府的社會福利部門合作，在筷子基、青州和台山興建平民坊。其後移民陸續流入，便祇能在澳門馬場及望廈山坡、主教山麓及大炮台山腰一帶興建木屋。

第二階段，由 1965 年澳門政府將葡國《土地法》略加修改以頒行，¹⁸至 1980 年頒佈澳門地區的《土地法》為第二階段。¹⁹立法者在上世紀八十年代制定《土地法》時，也考慮到澳門的特有情況，澳門地區面積細及人口密度高，幾乎沒有農作業，可動用的地段及計劃填海取得的地段均主要作為都市用途，建築物的高空發展及城市舊有部分的占用已達飽和，木屋及其他臨時建築物散佈在無主土地上等等。

第三階段，從 1981 年至 1983 年此階段為澳門土地政策的一轉捩點。此階段繼承了原來的政策外，更發展自動化繪圖設備，以加速及優化原來的測繪技術。重要的是頒佈第 16/81/M 號法律以確定政府的投資計劃。諸如投資設計南灣整治工程，興建外港碼頭及黑沙灣的城市化等。在填海造地方面則包括黑沙灣、新填海外港、氹仔北安及氹仔低地等。批地方面，則批出筷子基及台山兩區的平民坊，以重建新區，並將筷子基及望廈山的木屋遷拆，居民則入住筷子基及台山兩新區樓宇內。²⁰

第四階段，從 1984 年至 1993 年。其間的重點着眼於地區的整頓及基礎建設的發展政策。澳門政府認為要配合第 16/81/M 號法律的投資計劃，首先在基礎

¹⁵ 參閱 李崇汾：《澳門公共行政中的土地政策和管理》，載於《澳門研究》，第 8 期，1998 年，第 188-221 頁。

¹⁶ 參閱 李崇汾：《澳門公共行政中的土地政策和管理》，載於《澳門研究》，第 8 期，1998 年，第 188-221 頁。

¹⁷ 1946—1949 年國內解放戰爭時期，澳門人口不斷增加。中國大陸解放戰爭時期，有不少人流向澳門。1945—1950 年澳門人口增加 3.7 萬人，同期出生人口只有 2,100 人，因為缺死亡統計，無法精確計算淨增人口，不過據 1949 年、1950 年死亡人數分別為 2,640 人和 3,211 人，自然淨減人口為 1,461 人和 3,001 人，可以斷言，這個時期澳門人口的增加絕大部份是從內地遷來的。尤其是 1946 年廣東潮汕一帶發生旱災，不少農民逃荒到澳門。參閱 陳欣欣：《澳門的人口結構與新移民》，載於《澳門政治社會研究》，2000 年版，第 257-262 頁。

¹⁸ 1940 年 2 月 3 日第 651 號立法性法規《澳門殖民地土地批給規章》對土地事宜重新立法，但改動不大。葡萄牙 1961 年 9 月 6 日的第 43893 號國令《海外省土地佔用及批給規章》明確指出其不適用於澳門，但作為該國令的解釋性法律的 1967 年 1 月 6 日第 47486 號國令卻在同年 2 月 11 日在澳門政府公報上公佈。對於後者是否適用於澳門，各方爭議不斷。1965 年 8 月 21 日第 1679 號立法性法規《國有土地佔用及批給規章》對 1940 年的法規進行了較大幅度的改動，並在序言中聲稱“本法規之制訂是以 1961 年 9 月 6 日的第 43893 號國令所集合之技術及學術上的教益為基礎的”。葡萄牙的 1973 年 8 月 13 日又頒佈了第 6/73 號法律《海外土地法》，該法典未適用於澳門，但對於澳門後來的土地立法產生了直接影響。

¹⁹ 1980 年 7 月 5 日的澳門《土地法》，是以 1965 年第 1679 號立法性法規為基礎的，並吸收了葡國第 43893 號國令及第 6/73 號法律的大部分機制及編排。

²⁰ 參閱 李崇汾：《澳門公共行政中的土地政策和管理》，載於《澳門研究》，第 8 期，1998 年，第 188-221 頁。

設施方面應於短期內優先進行。在地區的整頓上，進行城市化碎部的研究及詳細分析；進行澳門半島內港碼頭重建，外港新填海的城市計劃的執行；沙梨頭區及路氹連貫公路側紅樹林區之填土及整地。在批地方面：定出每年的批地計劃。為確保按照《中葡聯合聲明》以處理土地契約及有關事項，批地計劃交由中葡土地小組²¹審核通過。對批地過程盡量透明化，並以公開競投為批地之優先手段。關於對土地的利用限制方面，該時期還有第 79/85/M 號法令即《都市建築總章程》。

第五階段，從 1994 年起至澳門回歸前。於 94 年 1 月由第 3/94/M 號法令頒佈《地籍法》以加強地籍管理，地籍系統的存在是土地的規範管理以及土地所有權的享有及交易的重要前提，因此一些國家會將地籍制度規範於土地法內。在澳門，《地籍法》（即第 3/94/M 號法令）是獨立於土地法制定的一個單行法規。這個時期澳門的經濟條件變差，房地產交易減少，在土地整頓政策方面，主要是繼承以前所定的城市發展計劃去實施，如青州、沙梨頭一帶及氹仔北區的城市規劃；內港碼頭重建等。並檢討主教山至媽閣一帶的城市化計劃。

在澳門回歸後，對於土地利用和城市規劃的法律體系，主要包括各種專門單行法律法規及行政指引構成，如《都市建築總章程》、《土地法》、《防火安全規章》、《文物保護法規》、《澳門地區指導性規劃指引》和一系列的行政指引等。”²²

《物業登記法典》為土地利用設定的前提條件，即第 46/99/M 號法令（第 1 條至第 10 條），作規定。對土地權利作了一些重要的界定並規範了相鄰關係。現時由《澳門民法典》物權篇作規定。關於對土地的利用和限制方面，包括第 79/85/M 號法令即《都市建築總章程》、第 6/99/M 號法律即《都市房地產的使用》、第 106/2005 號行政長官批示即《公共地方總規章》、第 11/2013 號法律《文化遺產保護法》、第 12/2013 號法律澳門《城市規劃法》，第 10/2013 號法律《土地法》法等等。關於土地的徵收與徵用方面，在澳門均由單行法規規定，如第 12/92/M 號法律（第 6 條至第 7 條）、第 43/97/M 號法令（第 53 條至第 58

²¹ 從《中葡聯合聲明》生效之日起至一九九九年十二月十九日止，澳門葡萄牙政府從新批和續批土地契約中所得的各項收入，在扣除開發土地平均成本後，由澳門葡萄牙政府和日後的澳門特別行政區政府平分。屬於澳門葡萄牙政府所得的全部土地收入，包括上述扣除的款項，用於澳門土地開發和公共工程。屬於澳門特別行政區政府的土地收入，作為澳門特別行政區政府的儲備基金，存入在澳門註冊的銀行。必要時，澳門葡萄牙政府在征得中方同意後，也可將該項基金用於澳門過渡時期的土地開發和公共工程。

中葡土地小組是代表兩國政府處理澳門土地契約及有關事項的機構。

（載於《中華人民共和國政府和葡萄牙共和國政府關於澳門問題的聯合聲明》附件二）。

²² 『對構建現代化與科學化的城市規劃體系的探索(諮詢文本)』，澳門特別行政區政府 城市規劃內部研究小組，2008 年，第 28 頁。

條)。

值得反思的是澳門政府於 2006 年啟動《舊區重整法律制度》法案及配套行政法規的起草工作，在草擬及諮詢期間，舊區重整諮詢委員會及政府跨部門工作小組對法案及行政法規作了深入討論，同時透過廣泛的諮詢收集了不少社會意見。其後，政府於 2011 年 3 月向澳門立法會提交了《舊區重整法律制度》法案。澳門政府希望透過《舊區重整法律制度》法案，可回應社會對加快落實舊區重建的訴求。但一些客觀因素是必須思考的，隨著澳門的急速發展，社會訴求及客觀環境的變化，尤其是與《舊區重整法律制度》息息相關的《城市規劃法》、《文化遺產保護法》以及新修訂的《土地法》均已獲立法會通過，而一些社會原來希望透過《舊區重整法律制度》回應的課題，在這三部法律中已得到一定的反映，例如保護城市景觀特色、保護不動產類文化遺產的措施、優化土地的用途及利用、提升城市建設水平及改善環境素質等；因此，《舊區重整法律制度》法案於 2013 年被政府撤回。後來委員任期屆滿，舊區諮詢委員會也成為歷史了。

三、“都市更新”的進駐

(一) “都市更新”思維代替“舊區重整”

由於土地資源稀缺，而都市建設在經過一段時間的發展後會逐步老化，所以舊城區的更新改造是活用土地資源的一個重要手段。由於舊區改造所涉及的法律問題較多較複雜，很多國家地區都會為舊城區的更新改造特別立法。除了上文提到被撤回的《舊區重整法律制度》立法外，澳門政府也一直透過不同的手段推動舊區重整工作，房屋局於 2007 年設立的「樓宇維修基金」包括新增的《樓宇維修方案支援計劃》，以及《樓宇維修無息貸款計劃》、《樓宇維修資助計劃》、《樓宇管理資助計劃》、《低層樓宇共同設施臨時資助計劃》，旨在透過一系列的計劃，對澳門的舊區重整出一分力，但主力在維護而非重建。

2013 年澳門政府撤回了《舊區重整法律制度》，澳門行政長官崔世安在 2014 年競選連任的《行政長官選舉政綱》中換上了“都市更新”的概念，“以都市更新的概念推進舊區重整的計劃”。²³經當選、組班、草擬行政法規，至 2016 年 3 月，首屆都市更新委員會正式設立。²⁴因此，在澳門“都市更新”起步比較晚，而澳門的“都市更新”的概念來源於行政長官選舉的《政綱》，也根據《政綱》

²³ 《2014 年度行政長官選舉政綱》，載於《行政》第二十七卷，總第一百零六期，2014 No.4，第 843 頁。

²⁴ 第 5/2016 號行政法規《都市更新委員會》。

“都市更新”同時處理舊區重整和新城建設兩大範疇的工作。兩個範疇的工作相輔相成，政府將進行相關法律制度修改、完善和制定，並在有法可依的前提下採取重點突破、以點帶面、分區分片的策略，逐步實施老舊房屋的重建和周邊環境的整治工程。在舊城區改造方面，澳門半島的北區將是一個工作重點。²⁵

因此，在澳門“都市更新”作為一個替代“舊區重整”的新思維而進駐。過往，“舊區重整”思想內涵主要在改變舊區狀況，略有保守，“都市更新”概念的思想內涵主要是提升城市整體狀況，較為積極開放，更為靈活廣泛，如果重整計劃限定於舊區，則其他地區的更新建設就無法適用，“都市更新”概念，只要符合更新條件的建築物，都可納入更新計劃，更具全域觀和戰略觀，更有利於澳門長遠發展。

值得討論的是，在澳門暫時未有都市更新的法律概念，而社會對於都市更新概念替代舊區重整提出了一些疑惑。²⁶政府如何解釋“都市更新”的法律涵義，將決定今後的政策方向。

從根本上說，現時澳門的都市更新也包含著一種商業博弈。依照現時澳門的法律，要求發展商要得到小業主百分百同意才能進行重建。實務上很難做到這一點。所以一方面大家都希望政府決定拆遷標準，但是每一塊土地上面蘊含的商業潛力是不一樣的。都市更新就好像開礦，哪一塊土地存在商業價值大，哪一塊土地值錢，發展商就願意發展。另一方面，作為原來房屋所有權人提出要求追求最大利益，並非完全沒有正當性。

面對這種情況，很多聲音希望政府公權力介入。已經被撤回的《舊區重整法律制度》法案中，爭議最大就是在於重建需要占總數量多少比例以上的業主同意後才可實施。

（二）都市更新地區的劃定與荊棘

1. 舊區重整之步步為營

（1）現狀解讀

特區政府在2006年啟動“舊區重整”的立法工作，但在立法過程中，社會上有意見指出“舊區”概念不夠清晰和明確等問題。

“都市更新”在澳門社會中總體的概念是，根據新的城市發展理念，對城市的既有規模、功能區劃、空間布局和建築分佈進行整體檢視，並結合城市未來發

²⁵ 參閱 澳門特別行政區政府：《澳門特別行政區五年發展規劃（2016-2020年）》，2016年9月。

²⁶ 陳觀生：《特務政府引入“都市更新”方向何在？》，載於《新華澳報》，2015年12月30日，百家臺版。

展的需要予以更新，通過舊區改造和新城建設兩個範疇的工作，保留原有價值，體現時代特徵，從而實現土地的有效利用、充分發揮城市功能、改善居住環境和城市風貌。²⁷

“都市更新”取代“舊區重整”計劃後，更被列入《五年規劃》，結合澳門面積細小的特點，都市更新現階段主要著力針對澳門限時超多 30 年或以上樓齡的舊大廈，但這些大廈分佈較為零散，在澳門找到較大型的土地進行重建並不容易，原因是澳門地方不大，而且街道主要是較狹窄小路，形成兩旁的小地塊居多。再者澳門有四百年歷史，大部分舊區樓宇是三至四層高，但業權分散，更有些業主已身故或不能找到，使自願同意重建的難度不小。如果從商業角度考慮，重建的規模愈大則利益會愈得可觀，因大型計劃會大幅增加重建後的總樓宇建成面積，而且新的功能用途的彈性會更大。不過現實情況讓許多發展商捨難取易，從大廈重建轉為整建修復和保存維護。

其實現時澳門一些發展商已在舊區密密進行小型重建或修復項目。他們會收購一些俗稱「屋仔」的單幢舊樓，進行經濟活動。如果重建後的建築面積有大幅增長，則會進行拆除，再建築中型高度的商住物業。在舊區內，首層的商舖的租售全部有一定保證，餘下上層則改建成單梯形式的住宅單位，適合上年輕人首次置業或舊區的原居民。但一些較小的土地，投資者可以選擇重大修復，對外牆翻新和內部大型裝修，加入時尚居住的質素。這些單幢新型的樓宇的租售情形在澳門也很樂觀，尤其受澳門本地的專業人士青睞。

曾經在澳門的《舊區重整法律制度》草案中，有兩把利刀：

第一把利刀就是：第二十四條規定，在政府公佈了重建意向期限後，獲通知重整規劃後，擁有重整單元內不動產至少百分之八十業權的業權人可直接執行規劃所規定的重建工程。第二十六條規定，重建意向期限屆滿後，如業權人未將其執行重建工程的意向告知政府，政府可與推動重建的企業訂立重建合同，以便在具體重整單元內執行工程。

第二把利刀：第四十一條規定，擁有擬重建樓宇至少百分之八十業權的推動重建的業權人，以及推動重建的企業，可為徵購有關不動產而促使仲裁的設立。徵購可以針對（一）業權人拒絕與推動重建的實體協商；（二）未能就取得合同的種類達成協議；（三）未能就不動產的價值及／或其他附加條件達成協議，且未能就採取自願仲裁方式訂定有關價值及條件達成協議。第五十一條進一步規定，經過最後的仲裁之後，可由法院依法執行判決。

但最後這個法案被撤回了。澳門專業人士也提出，百分比並不是最大的問題

²⁷ 澳門特別行政區政府：《五年規劃》專題解說。轉載於 澳門《力報》，2016 年 4 月 28 日，澳聞版，《「都市更新」利澳長遠發展》。

所在，而是這個百分比是否侵害到個人的財產所有權。²⁸政府推動舊樓重建時積極穩妥的做法是與業權人溝通，嘗試各種方法皆無法取得共識後，出於保護公共利益理由交到司法裁決，至於是賠錢還是以其他形式的補償應該由法院決定。《澳門基本法》第六條規定：“澳門特別行政區以法律保護私有財產權。”私有財產是西方法律要保障的最基本權利，是自由的象徵。

所以澳門都市更新的腳步是緩慢的，但這種緩慢也代表著一種對私有財產的尊重。無論“舊區重整”又好，“都市更新”也好，最重要的理念都並非要破壞社區，而是要幫助居民改善生活環境。如何在盡可能不侵害私有財產的基礎上提高居民的生活環境才是最終目的。澳門曾經的“善豐花園事件”²⁹可以看出，要百分百業權同意重建需要很長時間，而且當中要經過很多有力人士談判才可以。因為一個住宅單位可能是所有權人的終身積蓄，一旦被徵收，在市場上亦可能難以買回同等條件的單位，因此，住宅被拆後可能會無家可歸，設定同意重建所有權比例必須很嚴格，不能夠隨意業權人不同意下，讓其失去家園。

所以在澳門現時的社會共識下，確實有迫切需要重建的地區主要包括：

祐漢新邨七個舊樓群，包括勝意樓、萬壽樓、順利樓、康泰樓、興隆樓、牡丹樓、吉祥樓等四十多幢樓宇等。但由於所有權人的同意比例問題，依然未能啟動重建工程。

²⁸ 參閱 飛文基《設定業權同意重建比例很危險》，載於《論盡》，每週專題版，2016年12月24日。

²⁹ 善豐花園於2012年發生爆柱事件，隨即列為危樓，所有業主即時撤離家園。事件發生之後，業主傾向重建，最終江門同鄉會墊支1億元，以及商人胡順謙捐款5,000萬元，其餘由小業主向銀行貸款的情況下，完成業權與資金兩大問題。2018年8月24日工務局向善豐拆建工程承造商發出工程准照，重建工程可於30天內動工，費時多年的善豐重建籌備工作終於完成。

但根據澳門特別行政區地圖繪製暨地籍局的統計數據，³⁰澳門三十年或以上的商住及工業樓宇數目現時將近 5000 棟，因此問題將越來越迫切：

年份	樓宇數目
2008	3403
2009	3540
2010	3607
2011	3799
2012	3970
2013	4085
2014	4211
2015	4332
2016	4472
2017	4635
2018	4838

(2) 法律聚焦

澳門部分土地所有權歸公還是屬私的問題，還處於磨合的階段。回歸前，澳門土地相關法律主要由第 6/80/M 號法律及隨後的數次修改所組成。根據土地法第 1 條之規定，澳門土地可分為本地區所有之土地與私人所有之土地。

事實上，在第 6/80/M 號法律之前的土地法律中³¹，澳門土地被分為國家所有之土地與私人所有之土地。但自 1974 年葡萄牙革命後，《澳門組織章程》及《葡萄牙共和國憲法》先後頒布，澳門取得了一個特殊的法律地位。在葡萄牙憲法中³²，已承認澳門不屬於其領土，而只是受其管制的一個地區。因而，在之後

³⁰ 資料來源：澳門特別行政區地圖繪製暨地籍局，https://www.dscg.gov.mo/CHT/knowledge/geo_statistic.html
查於 2019 年 2 月 26 日。

³¹ 包括 1965 年的第 1679 號立法性法規，1940 年的第 651 號立法性法規以及 1928 年的第 18 號省立法性法規。

³² 參見 1976 年《葡萄牙憲法》第五條。

的立法中，先前使用的“國家所有”的表述開始轉為“本地區所有”，這部分澳門土地之所有權由“國家”轉為“本地區”所有。

回歸後，隨著澳門基本法開始生效，澳門的土地所有權發生了巨大的變化。基本法第 7 條規定：“澳門特別行政區境內的土地和自然資源，除在澳門特別行政區成立前已依法確認的私有土地外，屬於國家所有，由澳門特別行政區政府負責管理、使用、開發、出租或批給個人、法人使用或開發，其收入全部歸澳門特別行政區政府支配。”。

根據該條之規定，我們可以見到，基本法對特區成立前已依法確認的私人所有之土地繼續承認，但將那些非私人所有之土地全部歸屬於國家，自然地，回歸前那些屬本地區所有之土地亦轉為國家所有。因而有學者早在 1998 年便提出，“根據基本法，澳門土地只可為屬於國家所有或私人所有”³³。

因為所有權是對世權，西方法學的基本定理：

a · 所有權不會因時效而自動消滅；

b · 政府只能通過徵收從私人處取得土地所有權，而徵收是要符合公益而且要補償的。³⁴

如果私人的土地所權沒有因時效而消滅，而政府也沒有因公益而徵收，土地是不能突然由私有變成公有的。除非土地從來沒有被發現或被占據，否則（只要土地曾經被發現或占據），不管在任何時候，土地從私到公或從公到私都必定是由特定的法律事實引起的。這一事實可以是正當的交易（如買賣）、不正當的掠奪、原則上正當的徵收等。一個政府絕對不可能明示或暗地裏選擇第二種手段，因為這是與政府存在的正當性相違背的。無論是回歸前的政府還是回歸後的政府，都不可能採取這一種手段。

面對這樣的法律困境，先前的學者以及立法者也曾經提過很多不同的解決方案，其中有些方案部份是可取的而且也符合法理的，例如：Menezes Cordeiro 的占有推定所有權理論³⁵，而在繼承方面，對於業主已經去世，而沒有其他繼承

³³ 參見，陳廣勝，“在澳門特別行政區基本法下的所有權和土地”，載於《法學院學報》，澳門大學法學院，第七期，1999 年，第 143 頁。

³⁴ 澳門大學法學院院長唐曉晴教授口述。

³⁵ MENEZES CORDEIRO diz que “a usucapião é a constituição, facultada ao possuidor, do direito real correspondente à sua posse, desde que esta, dotada de certas características, se tenha mantido pelo lapso de tempo determinado na lei” Cf. MENEZES CORDEIRO, Direitos Reais, p. 466. Vide sensivelmente a mesma definição em “A Posse: Perspectivas Dogmáticas Actuais”, p. 129 (aqui o Autor fala na posse que “assuma” determinadas características e não nela ser “dotada” de certas características).

人的情況下，澳門地區有權繼承。³⁶1995年的澳門終審法院的統一司法見解“在針對澳門地區提起的承認土地私有財產權的訴訟中，由原告證明取得該權利的憑證。”³⁷：這個舉證責任就是問題的關鍵。

對於土地所有權這一重要權利而言，當事人的舉證絕對在澳門學界稱為“魔鬼的證明”。如果當事人沒有一份得到現政府承認的依據，他（她）要證明一百多年前或更早的時候其祖先按特定法律秩序正當地取得了所有權，而且按照不同時期的特定秩序該權利由他（她）繼承或以其他方式取得等等，簡直是不可能的。

對澳門而言，都市更新的舊區重整部分並非不可能，只是必須步步為營。

（3）制度前行

為了解決舊區發展的問題，澳門政府邁出了有力的一步，草擬了《都市更新暫住房及置換房法律制度》諮詢文本，在2018年8月舉行了公開諮詢的新聞發佈會，並於同年11月完成行政會的討論。該諮詢文本的背景和具體內容，主要包括：

a. 優先制定暫住房及置換房法律制度配合

都市更新委員會提出了“暫住計劃”，建議從特區的土地儲備中撥出地塊興建暫住房，並向受樓宇重建影響的業權人提供現金補貼以鼓勵自覓短期住所。

對於受都市更新拆遷影響但無法回遷的情況，建議由政府出資興建部分置換房供業權人選擇購買。此外，因公益而被征用居住用途不動產的業權人及受批地失效影響的“樓花”購買者，也可在符合條件的前提下購買置換房。

受重建或拆遷影響的業權人的補償或安置措施，將由都市更新法律制度規範，暫住房和置換房僅是在房屋租售市場之外，為業權人提供多一種選擇，政府興建的暫住房和置換房屬補充性質，當具備房源時，供合資格的業權人選擇租住或購買。

b. 暫住房供受重建影響的業權人租住

根據《諮詢文本》的建議，對受都市更新影響的業權人在樓宇重建期間，可以用臨時安置津貼在市場上尋找房屋租住，當有房源提供時，也可選擇申請租住暫住房。暫住房的興建將參照商品房單位的設計及裝修標準，租金將參照市場上同等級樓宇的價格訂定。暫住房由公共實體負責管理，並根據租務法律制度簽訂租賃合約。

³⁶ 《澳門民法典》第1973條第一款f)。

³⁷ 澳門終審法院第23/2005號上訴案。

c. 置換房供無法回遷的業權人購買

對於受都市更新樓宇重建影響的業權人，可考慮提供現金或“樓換樓”作為補償。選擇“樓換樓”補償方式的業權人，待樓宇重建之後便可回遷。但是，不排除原來的舊樓拆除之後，土地用作興建公園或其他公共設施，無法在原地興建樓宇供業權人回遷的情況。

對於因舊樓拆除而無法回遷的業權人，原則是給予基於原物業價值計算的補償，然後由業權人用補償款在市場上選擇購買合適的物業。建議由政府興建置換房，供業權人選擇購買，作為推動都市更新的措施。

置換房的興建將參照商品房單位的設計及裝修標準，售價將參照市場上同等級樓宇的價格訂定。置換房的購買者在簽署買賣公證書後，擁有所購買單位的完整業權，可以依法出租、出售及使用。置換房的出售條件由買賣公證書訂定，購買者可以申請銀行按揭，大廈管理按照分層建築物管理的法規處理。

d. 置換房制度的特別規定

第 12/92/M 號法律《因公益而徵用³⁸的制度》規定，不動產及其相關的權利，可因公益而被徵收，但行政當局要支付合理的賠償款項。為更好推動城市建設，《諮詢文本》建議因公益而被徵用不動產的業權人也可選擇購買置換房，房屋的售價、分配方式及標準適用置換房的一般制度。

原“海一居”項目的土地批給，因 25 年臨時批給期限屆滿而被宣告失效，特區政府依法收回土地。雖然特區政府同“樓花”購買者之間不存在任何債權或債務關係，但是出於善意的原則，為照顧他們置業及改善居住環境的需要，《諮詢文本》建議屬自然人的“樓花”購買者，可按照行政長官批示所訂定的價格、面積、數量等條件選擇購買置換房。

在《都市更新暫住房及置換房法律制度》諮詢文本中可見政府的努力推動，為澳門的舊區發展打開溫暖的一頁。

2. 新城建設之文遺制衡

都市更新區域的劃定除了舊區重整之外還包括新城建設。新城建設以新填海區為主，因為土地屬於國有土地，因此規劃建設中，其與舊區重整所遇到的問題有所不同。

“澳門歷史城區”在 2005 年被聯合國教科文組織列入了《世界文化遺產名錄》。澳門已經對建築物高度有所限制。³⁹土地的利用與發展很容易與文化遺產

³⁸ 根據葡語法律原文“expropriações”，應該為“徵收”，而該法律的具體意思也應該是徵收不是徵用。

³⁹ 第 83/2008 號行政長官批示，“鑒於東望洋燈塔列入為世界遺產及考慮到聯合國教育科學及文化組織的建議，以維持有

的保護引起衝突，根據第 11/2013 號法律《文化遺產保護法》第十七條規定，“第十七條（保護方式）一、為依法保護具重要文化價值的不動產，須事先對其進行評定。二、根據本法律的規定，不動產可按紀念物、具建築藝術價值的樓宇、建築群及場所四類進行評定。”另外，第二十二條第三款亦規定，“三、啟動程序時，應文化局的建議，監督文化範疇的司長得以公佈於《澳門特別行政區公報》的批示，可按經作出適當配合的第三章第三節的規定訂定臨時緩衝區。”第二十八條第一款也規定，“一、如為維護和弘揚被評定的不動產而顯示屬不可或缺時，可為該不動產設立緩衝區。”

“緩衝區”是指維護被評定的不動產的觀感，又或基於空間或審美整合的理由而與被評定的不動產不可分割的自然形成或修築而成的周邊範圍。即使要配合急速的城市發展進程，澳門政府也不希望例如媽閣廟的周邊地區被改建成商業圈，密集地豎立風格、形態大相逕庭的現代摩天高樓，這樣昔日的歷史氛圍與生活模式迅即斷裂，人們再難以觀賞和感受到媽閣廟及其周邊環境所共建的景觀特點及空間氛圍，也難以從中回溯和了解澳門悠久的港口歷史以及與之交融的民間傳統信俗。

為被評定的不動產以及列入《世界文化遺產名錄》的不動產設立緩衝區。不僅能確保文物建築及其周邊環境的景觀及歷史氛圍互相協調，同時，其設定範圍的考慮也完善地保護了私人財產，達至各方的利益平衡。而緩衝區的範圍及內容，包括其擴大或縮小，或是內容的更改，均須由核准評定的行政法規所設定，以加強保護的力度。文物建築的緩衝區內，不同區域的限制程度和制約條件各異。《文化遺產保護法》內明確指出，在緩衝區內受不同程度限制的區域，尤其對於樓宇高度、佔地覆蓋率、形態、用地範圍、色彩及建築風格受限制的區域，又或者非建築區域（地面以上、不包括地下範圍），均須為其設定適當的範圍、限制及制約條件。另外，上述的規定同樣適用於位於緩衝區內的被指明須作完整保護的、不可拆除的或政府擬行使優先權的非文物建築，以最大程度確保文化遺產及其周邊景觀的完整性和歷史價值。

由於文化遺產是不可再生的珍貴資源，為了避免任何不合理施工而對文物建築的價值產生破壞，《文化遺產保護法》第三十一條第一款規定，除了室內的改造、保養及維修工程除外，判給或發出在緩衝區及臨時緩衝區內的新建築工程或任何工程、工作的准照，須取決於文化局具強制性及約束力的意見，而文化局須自接獲要求之日起三十日內發表意見。除此之外，被禁止進行建築工程的土地所有人或承批人，有權就其造成實際性的損失獲補償性賠償。

從上述條文觀之，《文化遺產保護法》對土地的利用將構成不少的限制，是

關的評級，因此有需要對其周邊興建的樓宇訂定容許的最高海拔高度。”

土地法的特別法。可以說新城建設雖然在多方面受到澳門文化遺產保護制度的制衡，但更多體現是相輔相成，以保留澳門應有的味道。

四、小結

按照傳統的法律部門分類，都市化法是行政法的一個特殊領域。都市化法（Direito do Urbanismo）的研究對象包括調整土地的佔有、使用與變更的法規（也就是劃定土地的利用方式的法規）；都市或土地規劃（作為土地管理的主要工具）；土地政策；土地規劃執行的體系與工具以及關於建築方面的行政法規。

40

在澳門地少人多的特殊狀況下，都市化法的發展充滿著挑戰。對私有土地而言，政府不能強行徵收，以達到某種城市化的目的。

因此在都市更新的新思維下，舊區重整依然步步為營，畢竟私有財產的保護是自由的象征。澳門都市更新的腳步是緩慢的，但這種緩慢也代表著一種對私有財產的尊重。如何在盡可能不侵害私有財產的基礎上提高居民的生活環境才是最終目的。不管在任何時候，土地從私到公或從公到私都必定是由特定的法律事實引起的。

澳門政府以《都市更新暫住房及置換房法律制度》諮詢文本進一步努力推動都市更新的發展。期盼能為澳門的都市更新，打開溫暖的一頁。雖然置換房制度依然面臨巨大挑戰，但至少澳門政府已經邁出了這一步。在新城建設方面，有《文化遺產保護法》的制衡以及相輔相成。無論都市更新如何發展，其大理念依然包括：

公共利益，現代行政法的一個核心概念就是謀求公共利益。可以說，都市更新的相關活動的最終目的都是謀求公共利益。

私人所有權，對於私人所有權的保護雖然幾乎是都市更新的最大阻力，但又是都市更新的法律系統中，最重要的考量之一。

可持續發展，在都市更新的問題上，主要集中於資源利用的問題和城區的保護方面。

不同社會與社會的不同時期都會有不同的價值追求，但是隨著全球化進程的深化，引導人類社會發展方向的物質文明遂漸趨同。都市更新的法律制度作為法律秩序的組成部份，會反映法的一般價值觀。而在該價值觀的推動下，都市更新制度的發展勢不可擋，無論該發展如何迂迴也不會停步。

⁴⁰ 參看 Fernando Alves Correia, Manual de Direito do Urbanismo, Vol. I, 2ª Ed., Almedina, 2004, pg. 56-58.